PROLUSIONE

AL CORSO DI DRITTO AMMINISTRATIVO

NELLA REGIA UNIVERSITÀ DI NAPOLI

PER L'ANNO 1861-62

LETTA ADDÌ 21 DI DICEMBRE DEL 1861

DA

FEDERICO PERSICO

Signori,

La diversità d'indole, di postura, di tradizioni dei popoli, gli avanzamenti nelle scienze, la disparità delle forme governative delle società e la stessa natura mutabile della pubblica amministrazione han dovuto moltiplicare le leggi, le forme e le istituzioni amministrative. Se non è gran tempo che la pubblicità e la luce si è introdotta in queste materie, non è però a dire che leggi e trovati moltissimi non preesistessero; posciachè non fu mai governo possibile che non intendesse ad organare la sua esistenza ed a svolgere le sue forze per tutte le vie e con que' modi che lo stato de' tempi gli consentiva.

Ma di questi ordinamenti, di tante leggi e disposizioni varie che or componevano, or correggevano ed anche abbattevano le diverse parti della gran macchina dello Stato, la cognizione minuta, particolare e meramente erudita non dirò che non fosse giovevole, soprattutto agli amministratori ed a coloro che concorrono all'opera governativa, ma non costituisce da sè la scienza dell'amministrazione.

L'analisi delle leggi, regolamenti, rescritti, interpretazioni sovrane nei casi speciali possono dar luogo al più ad una casistica più o meno pedestre, ma sono impotenti a generare quella ordinata coscienza di certi principii dominatori, che han guidato il governo delle Società attraverso alle varie loro trasformazioni.

Ridurre adunque le moltiplici materie della pubblica amministrazione ad alcune leggi generali, sottoporre ad una critica scientifica le disparate disposizioni che sotto nomi diversi hanno retto la società, è stato da qualche tempo in qua il lavoro di parecchi dotti, e si può dir nata una parte importante del Dritto pubblico, che si addimanda il Dritto amministrativo.

Io non entro qui a dire delle cagioni che hanno così tardi generato una formata disciplina di questa parte del Dritto; perocchè, lasciamo che altri ne han già discorso, quello che vedremo più avanti del moto delle società moderne potrà bastare a farle intendere da sè. Nè pure toccherò del valore di tante Istituzioni di dritto amministrativo, di tante opere speciali sulle finanze, sulle imposte, sull'istruzione e beneficenza pubblica, e simiglianti, non ha guari venute in luce, massime in Francia. Quello ch'io non posso trasandare si è che noi Italiani non abbiamo, come in molte cose, nè pure in questa, da invidiare agli stranieri una scientifica trattazione di Dritto amministrativo. Anzi io non conosco nessun libro in queste materie, che per rettitudine di principii, per lucidità di esposizione, ordine e temperanza di dottrina, disinvoltura e chiarezza di dettato agguagliasse, non che superasse, l'opera che Giovanni Manna mandò alle stampe sono già venti anni.

Io vi ho ricordato un uomo troppo chiaro ed amato e quel

ch'è più colui la cui voce vi suona quasi ancora all'orecchio in questo luogo. Concedete ora ch'io pigli la malagevole impresa di continuare quella via, ch'egli sapeva correre così francamente.

L'abuso che i governi assoluti hanno fatto delle forze raccolte loro sotto la mano, il crescere fuor di modo di una classe che per istrazio si è chiamata la burocrazia, e il rigoglio delle grandi metropoli sovente a danno della vita locale, han fatto levare la voce a parecchi politici contro la tendenza delle società odierne a concentrare il governo, e si è mosso in loro il desiderio di trovar modo da distrarre le forze in più punti e dare alle minori associazioni dello Stato un più libero e spontaneo ordinamento.

Alcune nazioni delle più civili, si è detto, dotate di ordini amministrativi mirabili, ricche di un vario e crescente sviluppo economico e industriale, esenti da scosse e commozioni continue, non presentano all'osservatore lo spettacolo grandioso, se si vuole, ma pieno di rischi e di danni di una concentrazione nel governo interiore, come molte altre nazioni del continente. Di fatto, la prospera Inghilterra, godendo di tutti i vantaggi che la libertà, la civiltà e la buona amministrazione sanno procacciare agli Stati, non conosce quel duro accentramento, e il *self-government*, come colà si chiama, è il principio onde ogni associazione nello Stato si fa liberamente a reggere o ad amministrare sè stessa; mentre gli altri Stati di Europa, e in ispecie la Francia, con un'amministrazione tutta raccolta in un punto, sono di ostacolo alla libertà e cagione perenne di politiche convulsioni.

Le quali considerazioni ragionevoli e fondate danno luogo

a molti studii e speranze di riforme , che sarieno utilissime quando si conformassero alla natura delle cose. Ma dove si ponga mente alla diversità grande che corre da tutte le istituzioni e da tutti gli elementi della società inglese agli elementi ed istituti di Francia e delle altre nazioni più simili alla francese, si accorgerà ognuno quanto sia grave e delicato l'argomento e malagevoli le novità. E poichè tutto l'organamento dell'amministrazione pubblica a me pare che dipenda da queste considerazioni, mi farò ad accennare le differenze fondamentali delle due società, perchè da esse potrò di leggieri dedurre il principio regolatore del nostro dritto amministrativo.

Egli è già da più secoli che la Magna Carta costituì il dritto pubblico inglese, e sono quasi ducento anni che i vari elementi dello Stato, date le battaglie che ne rassodarono le fondamenta, convivono in un accordo che è lo studio e la maraviglia de' politici, procedono ciascuno per la sua via e secondo sua propria natura, intesi tutti a formare quella potente società che ti fa risovvenire di Roma.

La monarchia, l'aristocrazia, la democrazia colà non sono in lotta, nè si assorbiscono nell'esplicarsi. Ogni elemento, avendo dalle armoniche istituzioni del paese l'agio di sussistere e di svolgersi naturalmente, l'opposizione momentanea dei rispettivi interessi viene ad elidersi ed a fondersi legalmente, senza urti e senza violenze.

A questo modo la Chiesa, la proprietà territoriale, l'industria, il commercio, le arti, tutti gli ordini in somma e tutti i bisogni di quella società cercarono ed ottennero un modo di vita e di soddisfazione. Si ebbe così tanti centri nello Stato quanti sono i moltiplici elementi di una società, e dal connubio pacifico nacque una vita riccamente consertata. Chi

chiamò questo accordo equilibrio dei poteri, applicò alla dinamica degli stati una formola prettamente meccanica. Quell'accordo in Inghilterra è la vita che svolgesi rigogliosa e serena, come vita sociale, politica, amministrativa e religiosa ad un tempo. Ciascun interesse avendo trovato un centro di sviluppo ha trovato altresì un organo di manifestazione. Il che partorisce due beni considerevoli: l'uno, che la elezione dei governanti risponde pienamente ai bisogni dei governati, anzi ne fa i più naturali rappresentanti; l'altro, che ci ha colà vera e veramente interrogabile opinione pubblica. Il potere dello Stato ha in tal guisa il doppio vantaggio di riconoscersi nazionale e insieme ad ogni evento di tenere, sto per dire, in mano i polsi della nazione tuttaquanta, e ricorrere alla opinione pubblica, come quel re di Roma si narra che ricorresse ad una Ninfa per portar le sue leggi.

Ora, questi vari centri della vita sociale inglese non sono eguali tra loro nè per natura, nè per diritti, nè per funzioni, nè per istinti.

Non trovi in tutto il Regno unito una uniforme delegazione del potere, nè in ciascuna parte della stessa Inghilterra, della Scozia o d'Irlanda. La legislazione si va raccogliendo dagli Atti del Parlamento, dalle sentenze dei giudici, dai regolamenti delle Città. Nè le città stesse hanno un diritto unico e comune a tutte: ciascuna genera il proprio per mezzo di ordinamenti e procedure particolari. La giustizia ha migliaja di corti e di giudici, varii, disformi, di attribuzioni non definite nettamente. Giudicano i Signori, gli Sceriffi, gli alti Constabili, i Giudici dei Mercati, e prima e dopo di tutti, senza ferme regole di appelli, di gradi o di competenza, giudicano in Londra il Banco del Re, la Corte de'*Common pleas*, la Corte dello Scacchiere, quella di Cancelleria, e in ulti-

mo grado la Camera stessa dei Lords ; e si supplisce al bisogno della giustizia locale con le visite dei grandi Giudici per le Contee. Vario è l'assetto delle imposte , varia la polizia locale, diversi e molto scarsi gli ordini della milizia.

Pure tutte queste istituzioni e tutti questi centri vivono e s'accordano nella loro disuguaglianza. « La razza inglese (dice un politico moderno) è naturalmente gerarchica: la sola al dì d'oggi che rispetti le superiorità di stato tanto, anzi più che le superiorità d'intelligenza e di carattere; la sola che accetti con l'ineguaglianza degli ordini perfino l'ineguaglianza dei dritti » (1).

L'Inghilterra è tuttora il paese dei privilegi, delle sostituzioni, dei dritti di primogenitura, degli ordini ereditarii e delle corporazioni. Nondimeno queste ineguaglianze si sono armonizzate : ogni diritto e bisogno, ripetiamo, della famiglia inglese ha trovato il suo campo di azione, il suo potere politico, e però lo Stato è l'espressione di quei diritti. L'Alfieri chiamava l'Inghilterra il paese della libertà, e diceva il vero, se s' intende della libertà civile , dello svolgimento sociale ed umano ne' termini di una data società e di una data nazione. L' inglese si riconosce nel suo Stato, non altrove che nel suo Stato; i suoi fini religiosi, morali, politici, industriali si restringono nei confini che le leggi inglesi lor segnano, ed ei si compendia nella qualità d' Inglese, come i nostri padri antichi dicevano : *Romanus sum*.

Or la società umana circoscritta in una nazione non poteva arrestarsi. I centri amministrativi e politici diffusi per tutte le classi e per tutto il territorio , e in una parola la vita periferica della nazione , tende naturalmente ad un

(1) Faucher, Études sur l'Anglet. tom. 2.

centro, cospira verso l' unità e lo Stato tutto quanto sforzasi di asseguire una personalità concreta. Il cittadino delle nostre società latine, educato dal Cristianesimo e dalla Chiesa, si sentiva più che cittadino; onde il moto sociale doveva assorbire e soffocare il politico. L'uomo moderno del continente levò un altro grido: *homo sum*, e la società fu trasformata. Vediamolo.

Il medio evo ha altresì i suoi feudi, i suoi Comuni, la sua potestà regia, le corporazioni, le consuetudini.

Anche quello è il tempo della libertà e del *self-government* in certa guisa, e l'amministrazione si localizzò parimente qui e colà sul territorio di ciascuna nazione, ora in mano di un barone, ora di un commessario regio, or di un abate o di una università. Anche quello era il tempo e il governo dei privilegi, e le libertà che i Re concedevano ai Comuni non si chiamavano altrimenti. Noi rimpiangemmo sovente le libertà cadute di quelle splendide repubbliche, di quei comuni traditi, ma è mestieri non illudersi sulla natura di quelle libertà. È la libertà di alcuni contro alcuni, è la vita di un ordine spesso a danno d'un altro. Concedo che non è senza dolore il vedere come la potestà regia a poco a poco sollevando i Comuni contra l'aristocrazia feudale, apparecchiò a sè stessa con le imposte generali, con gli eserciti permanenti, con la diffusione della giustizia regia, quel nerbo governativo, onde abusò tante volte, o tante vittime fece. Ma da qual legge furono sospinte le nazioni tra il quinto e sestodecimo secolo, sì che Spagna ed Austria e Francia ed anco Italia, benchè il nome delle republiche rimanesse, si raccogliessero sotto il regio potere?

Io non credo di errare affermando che il bisogno e la legge che governò quel moto non fu altro che il nascimento del dritto individuale, della libertà dell'uomo come tale, la consacrazione in somma del valore astratto della personalità umana. Mi dilungherei dal proposito, ma potrei dimostrare come tutto il movimento della Scienza e della filosofia, dal Risorgimento in qua, non rappresenta che questo principio. Il concetto dell'Individuo, annullando ogni relazione ed ogni differenza ed accidentalità, genera nel campo del Dritto l'eguaglianza civile e politica, che è il carattere e il fondamento della democrazia odierna.

Ora, la democrazia non ha altra forma vera e durabile per costituirsi, nelle nostre società presenti, fuori della monarchia. La monarchia è la democrazia concentrata in un capo. È la massima individuazione della moltitudine che si chiama popolo. Giambattista Vico, parlando di una *eterna natural legge regia*, afferma che » poichè nelle repubbliche libere tutti guardano ai loro privati interessi, ai quali fanno servire le loro pubbliche armi, è mestieri che, perchè si conservino le nazioni, vi surga un solo, come tra'Romani un Augusto, che con la forza delle armi richiami a sè tutte le cure pubbliche e lasci ai soggetti curarsi le loro cose private » (1). E Giorgio Hegel, notando il passaggio dall'età media alla nostra, osserva che « la feudalità è una poliarchia: non vi sono che signori e servi. Per contrario nella monarchia un solo è signore e nessuno è servo, poichè essa ha annullato il servaggio, facendo valere il dritto e la legge e generando la libertà reale. Nella monarchia vengono repressi gli arbitrii particolari e si costituisce la generalità dell' imperio » (2).

(1) *Vico, Scienza Nuova, Lib. IV.*
(2) *Hegel's Werke*, 9 B. 4 Th. 3 Cap.

Considerando nella storia questo movimento si può vedere come nei Comuni,ed in ispecie nei Comuni italiani,si apro una fonte di vita copiosa, che politicamente si allarga e crea una amministrazione municipale, che in sè chiudeva i germi di tutta la vita sociale d'allora. La feudalità ristretta nell' egoismo patrimoniale non è potente a distruggere quella vita, benchè la combatta di continuo. La monarchia allora non manca di scoprire nei Comuni un principio conforme al suo d'ordine, di civiltà, di governo e di vita pubblica; ed insieme si sforzano di abbattere quel sistema di famiglie e quei privilegi che non han più un significato sociale. Ma non sì tosto la Corona potè disfarsi dei signori dei feudi, si adoperò ad assorbire nella sua la vita comunale. Lo Stato divenne, si può dire, un grande ed unico municipio ; i municipii si identificarono fra loro nella nullità e indifferenza della vita che loro fu lasciata , e il potere regio rimasto padrone del campo , massime in Francia, potè dire a ragione: *l'État c'est moi !*

Sull' albeggiare della Rivoluzione francese l' Abate Sièyes si dimandava: « Che cosa è il *terzo stato* al presente? Nulla; che cosa è in sè? Tutto. » E gli eventi che indi a poco seguirono lo chiariron profeta. Il terzo stato, che solo aveva operato le più grandi rivoluzioni del pensiero e della Industria, non penò ad annientare gli altri ordini che gli si ponevano incontro, ma già fiacchi e domati; e con un coraggio che era la coscienza della forza , potè trasformare una riunione di Stati generali, convocati per votare i sussidii, in un' assemblea che si chiamò, ed era, nazionale.

Io lascerò di narrare i progressi e le vittorie di quel moto

che s'insignorì della Francia e poscia di quasi tutta Europa, e che è il trionfo della democrazia e il fondamento delle monarchie moderne. In mezzo alle forme e le istituzioni che a gara si foggiavano e si abbandonavano, attraverso un breve ma sanguigno periodo di repubblica, che mise poi capo nel ferreo governo del primo Console, non noterò che una tendenza ed un fatto, uniforme ed incontrastabile: la centralizzazione. In mezzo ai sistemi che si diroccavano a vicenda e alle riforme che succedevansi senza posa, fino nel calendario e nei nomi proprii, il governo, quale ch' ei fosse, non cessò mai di raccogliere nelle sue mani, per tutte le vie, le varie forze sociali. Le imposte, la milizia, la giudicatura, l'amministrazione locale, la legislazione, tutto fu concentrato, tutto si mise per una via che riusciva a Parigi. Il qual fatto che ci è restato se è da biasimare, non crediamo che col biasimarlo potremo mutarlo sì di leggieri.

Dicemmo che il principio del mondo moderno fu il dritto dell' Individuo, e la forma che assunse la nuova società, l'astratta eguaglianza civile. Ebbene, quel principio la nostra società lo ha applicato in tutti i fatti, in tutti gli ordini della speculazione e della pratica: in politica, in religione, nelle arti, nell' economia, nel commercio, e piglia nome di contratto sociale, di suffragio universale, di libertà di culto, di libera concorrenza. Alla gerarchia delle varie forze, dei vari fini, dei vari centri sociali che in altri tempi, e tuttavia in Inghilterra, mantengono e fanno coesistere la comunanza civile, il mondo moderno non ha sostituito altro che il governo, o la gerarchia amministrativa. La plebe sforzandosi a divenire borghesia, alla nobiltà non restando che un'ombra di cosa già salda, poichè la proprietà territoriale le cadde di mano mercè l'abolizione delle sostituzioni e la legge livella-

trice delle successioni; è lasciato oggimai il campo alla democrazia più schietta e l'individualità ha piena balla di sè stessa in ogni sfera di attività umana. La centralizzazione in questa condizione di cose si mostra come la sola unità di quel multiplo , il solo cemento possibile per tenere insieme le libertà sciolte ed autonome. Abbandonarle agl'impulsi particolari non sarebb' egli un dissolvere la società? In questo mondo di volontà e di forze particolari o disparatissime non vi era fuor che una forza suprema a disposizione di una volontà unica che poteva assicurare alle nazioni l'ordine, l'indipendenza, e la prosperità. Ma poichè lo Stato si diede per la volontà di tutte le volontà, per la forza di tutte le forze, e quel ch'è più per il provvido custode di tutti i diritti e il soccorritore delle necessità del popolo; non è maraviglia se di tempo in tempo, venendo meno al difficile carico, molte forze e volontà e bisogni si stringano e congiurino per rovesciarlo e mettersi in suo luogo alla prova. Certo, chi guarda attesamente questo moto dello società nostre, tanta lotta di teorie, di esperimenti, di sistemi di governo diversissimi,che aspirano a reggerle o ravviarle, dee confessare che il mondo contemporaneo è in uno stato di fermento e sto per dire di gestazione. Ad ogni istante la società , come la Sfinge , par che dica al potere: Indovinami o t' ingojo.

Pure fra i travagli dell'agitata nostra vita non ci facciamo sì facilmente a rimpiangere il passato o ad invidiare gl' Inglesi. Se il governo inglese è stabile e la nazione concorde, noi abbiamo il riso della gioventù e la speranza di un più vasto avvenire. Lotte e travagli simili toccheran forse alla sicura Inghilterra, quando noi spiegheremo un corso vittorioso di civiltà più alta e matura.

Io mi sono intrattenuto, forse soverchio, a considerare le condizioni sociali e politiche che ingenerarono il grave fatto della centralizzazione governativa. Ma mi è sembrato che nello stato della scienza oggidì e per rispondere al bisogno sentito universalmente di rimenare le cose ai loro principii, non dovessi fare altrimenti. E di vero, lo studio anco di una parte del Dritto non può scompagnarsi da un esame, quantunque rapido, delle sue attinenze con le altre parti; nè lo investigare le funzioni e le forme che prende la vita di uno Stato nella sua interna organizzazione e nell' attività ininterrotta dei suoi membri, dee far trascurare lo sviluppo della vita sociale in genere e il conserto armonico che ne deriva. Vediamo ora rapidamente quali effetti resultarono dalla centralizzazione, e come vennesi trasfigurando l' amministrazione pubblica nelle varie sue parti.

Non è ancora gran tempo, il governo era confuso, senza forme definite di ufficii, senza scopo disegnato e generale. I delegati del potere regio, ora giustizieri, or camerarii, poi presidi e simiglianti s'imbattono ad ogni passo negli esattori baronali, nei difensori dei Comuni, e l'azione di tutti si rompe, si arresta, si neutralizza. La centralizzazione erompe da quel disordine e tosto una gerarchia, disposta come una falange e logica come un sillogismo, s' irradia dalla capitale alle frontiere, e dei prefetti, dei sottoprefetti, dei sindaci, (i nomi variano, ma la cosa è ovunque la stessa) si stanziano in tutto il territorio, s' intendono fra loro, cospirano ad un solo fine; tutti pari nel rispettivo lor grado, tutti figli di un potere unico, tutti pronti ed obbedienti ad un solo comando.

Quel barone fornisce alcuni uomini armati a cavallo, quell'altro se ne libera pagando l' *adoa*, quel Comune si stringe ed arma pochi fanti, si assoldano compagnie di ventura, ca-

pitani d'arme, *terzi Spagnuoli*, e si patteggia fino con banditi o *malandrini* per metter su un po' d'escroito, pagato a stento; e intanto quante ingiustizie e privilegi e gravezze! Ed ecco la reclutazione che pareggia tutti, che imborsa i ricchi ed i poveri, che non riconosce altre cause di esenzione che le condizioni naturali, le strette necessità della famiglia, o il pubblico bene; ed un esercito unico, omogeneo, numeroso, disciplinato si ripartisce per lo Stato ed ha una sola bandiera: l' indipendenza e la gloria della nazione!

Volgiamo uno sguardo alla magistratura. In Francia la Camera dei conti, le giurisdizioni di elezione, i tesorieri di Francia, la giurisdizione degl' Intendenti, *les traites foraines, les greniers à sel, la Cour des Aides;* qui fra noi il Sacro Regio Consiglio, la Sommaria, le Regie Udienze, i Presidi, i Bajuli, le corti baronali, con l'incertezza delle giurisdizioni, la irregolarità dei gravami, la disformità delle leggi, la venalità degli ufficii, si tramutano in una numerosa ed uniforme legione di giudici di pace, si stringono in tribunali di prima istanza, si condensano sempre più nelle Corti d' appello, e tutti mettono capo in una Corte di Cassazione, cervello regolatore di quelle membra, la cui origine è nel potere centrale, la cui norma è una legge unica e scritta per tutti, il cui passo è segnato da un doppio grado di giurisdizione.

Ed accanto alla giustizia ordinaria, benchè molti di poi siensi mossi ad attaccarli, come si disegnano precisi e formidabili all' arbitrio privato quei tribunali amministrativi, che anch'essi movendo dalla periferia si raccolgono in un supremo consiglio, e dove dubbii e conflitti si elevino, un giudice supremo viene a troncare gl' indugi e a solvere le dubbiezze.

Perchè lo Stato si alimenti non più collette straordinarie, non più l' ironia de' *donativi*, non funzioni fiscali o pedaggi o

arrendamenti e bonatenenza. Non più una schiera di Signori famelici succhiano dalle popolazioni esauste il più vivo del sangue, e la maggior parte dei loro sudori, con angarie, con decime, e fide, e terraggi e *giornate d'amore e prestazioni di cortesia*. L'imposta viene studiata, discussa, ripartita con la maggiore giustizia; il Gran Libro del Debito pubblico sovviene ai bisogni straordinarii, associando al credito dello Stato l'interesse dei cittadini; e gli *Stati-discussi* registrano ogni avere, ogni spesa, ogni ufficio, ogni speranza, ogni rischio e con la pubblicità che ebbero, promuovono lo studio degli economisti e politici, perchè nuove entrate nascessero, alcune spese scemassero, altre vie in somma si aprissero alla ricchezza e prosperità nazionale.

Con la centralizzazione nacque un Codice di leggi uniformi e facilmente note che si sostituirono alle Pandette, alle ordinanze, alle consuetudini, che diversificavano da una provincia all'altra e da questa a quella Città.

Con la centralizzazione e col Codice la proprietà divulsa e confusa in demanii dello Stato, feudali, ecclesiastici, comunali, in beni allodiali, burgensatici, patrimoniali, aggravati di censi, di canoni, di usi civici, promiscuità e servitù d'ogni sorta, si distinse nettamente, e si recò a termine l'appropriazione privata e libera.

Mercè la centralizzazione finalmente lo Stato aprì strade, scavò canali, alzò ponti, si guernì di bastioni e potè vegliare alle costruzioni dei privati perchè l'ordine, la bellezza e la sanità pubblica non patissero offesa. Con la forza di questo principio, mercè questa leva potente, ad un punto dato, nel caso che il nemico vi assalti, l'organismo tutto si scuote, il moto si comunica, gli ordini partono, si aggruppan le forze, piombano sul luogo minacciato. e il potere in un attimo

dal centro si rovescia intero, saldo, compatto sulla più lontana frontiera, la nazione tuttaquanta può levarsi veramente come un sol'uomo.

Unità di principii, forza, eguaglianza, ecco i vantaggi ed i frutti della centralizzazione. Possiam dire con pari certezza che allato a questi beni patenti, innegabili, riconosciuti universalmente, non si avvertano i danni e i non lievi pericoli? Oseremo affermare che le nazioni nel loro corso si arresteranno in questa forma, e staran contente a svolgerne le conseguenze, senza sentire il bisogno o senza speranza di rimutarla?

Io non entrerò in sì ampio e difficile argomento, giunto come sono presso al termine del mio dire.

Mi restringerò ad osservare che con tutti i suoi benefici effetti, con la splendida e gagliarda sua vita, la politica amministrazione delle nostre società sedotta dal prestigio della forza che sa condensar nel suo seno, non si riduce spesso che alla forza, e la vita politica si sequestra in modo rovinoso dalla vita sociale. La società non si risente nè riconosce nel potere che la domina, e alla men trista si circoscrive nei suoi fini privati, e diventa, se non ostile, indifferente verso lo Stato. I varii fini umani, le diverse classi in cui naturalmente si scompone il corpo di una nazione e di cui quelle dovriano essere come le membra organate; per la eguaglianza astratta che dicemmo il principio delle società continentali, sono ancora disciolte, diremo quasi, negli atomi individuali; e la organizzazione politica ed amministrativa non potendo corrispondere ad una gerarchia sociale, di cui sia il potere legittimo e l'organo verace, altra unità vitale non assume ed applica che il principio di coesione delle parti, cioè in fondo la forza.

Ecco una delle più gravi infermità del secolo, che la centralizzazione stessa fomenta e nudrisce. Il qual vizio interno dei presenti governi, nonostante le forme libere e costituzionali che quasi tutti oggidì hanno adottato, non è sfuggito alla penetrazione di alcuni Statisti e spezialmente all'ingegno degl'Italiani (1).

Onde uno de'problemi più alti, più complessi e incalzanti insieme, di politica e di amministrazione, che si faccia innanzi al dì d'oggi è appunto di richiamare la vita e la libertà ne'vari suoi centri. Se non che è da notare che per le ragioni dette di sopra l'imitazione estrinseca e la materiale importazione di qualche istituzione inglese, ovvero un arbitrario e teoretico discentramento, sarebbe opera vana e funesta; poichè le diverse condizioni sociali e politiche non consentono il primo spediente, e il secondo ad altro non menerebbe che a svigorire il governo e a partorire il disordine. Le nazioni non sono dei numeri che l'uomo possa dividere o combinare a piacimento, ma forze vive ed intelligenti, di cui le tendenze, i bisogni, le facoltà fisiche e morali deono indirizzare gli studi del filosofo. Sviare quelle tendenze e combattere la natura non solo è cosa ingiusta, ma spesso impossibile, nociva e transitoria sempre.

Non è questo il momento di esaminare se i partiti proposti da alcuni per operare questa maggior libertà nella circonferenza dello Stato, sieno acconci ad ottenerla ed approvabili in sè medesimi. Certo, allorchè la vita dell'individuo, della famiglia, del Comune è più svolta e copiosa, e più disciplinata l'associazione, sarà giusto ed utile che la si disfranchi da una vigilanza troppo circospetta e da una rigida tutela. Se

1) Per esempio al Rosmini.

non che questi temperamenti arrecati al principio della centralizzazione non sono guari il *Self-government* nel vero suo senso, nè la diffusione della vita politica ed amministrativa nei centri naturali della società. La severità del principio è mitigata nella sua applicazione, ma le forme che prende siffatto discentramento sono sempre figlie del principio dominante, sia per la uniforme distribuzione, sia per le vie che si adoperano nella pratica amministrativa. Il pari dritto di tutti gl' individui ad essere regolati con le nuove forme, quali che sieno del rimanente le differenze di luogo, di coltura, delle classi e dei bisogni di essi, dimostra aperto che l'eguaglianza è il principio, e l'unità amministrativa la guisa onde si attua.

Laonde è da avere molti riguardi ed usare valide cautele innanzi di attuare il discentramento inteso in tal modo, anche quando le mutate condizioni di uno stato il richieggano. Perocchè la unità governativa essendo come l'ancora salutare a cui si appoggia la società, che altrimenti non sa nè può governarsi, se il discentramento avvenisse senza maturità di consiglio o se la parte della nazione che si vuol far più libera non è ancora in grado che sia sferrata e sciolta, si genera di necessità, in luogo dell'autarchia o della libertà, la maggior nemica di questa che è l'anarchia.

Queste osservazioni sullo stato presente delle società e sulla necessità dell'accentramento governativo non fanno stimare sperabile, almeno prossimamente, quello che alcuni chiari scrittori vanno prevedendo o forse desiderando che accada del dritto amministrativo. Il loro pensiero è di segregare le sorti di questo da quelle più tempestose della politica, argomentando della possibilità dell'effetto dalla Germania e dall'Inghilterra.

In verità niente vieta che le funzioni dell'amministrazione procedano placidamente nel loro sviluppo, anche quando la politica muta indirizzo e si scuotono le regioni più alte dello Stato: e certo sarebbe ventura grandissima se si potesse tutelare almeno l'amministrazione ordinaria da'turbamenti,che le oscillazioni della vita pubblica sogliono causare. Tuttavia sembra che la semplicità e connessione di tutto il sistema governativo che al presente regge molti stati di Europa, e quella forza che viene dalla omogeneità e convergenza ad un fine di tutti gli ordini amministrativi, lega le vicende dell' amministrazione a quelle della politica in modo ancora indissolubile. Non v'è rivoluzione politica oggidì che non meni seco un rivolgimento amministrativo, massime nella organica; e la cosa non procederà altrimenti, io penso, se non quando sarà mutato l'assetto medesimo della società.

Forse all'Italia sarà dato dalla Provvidenza, che ha finora guidato tanti fatti che parranno miracoli, di poter dischiudere un'era di scienza e di vita novella. I connazionali di Dante, di Galileo, di Vico (ne nomino tre sopra i mille) col loro ingegno e col senno grandissimo, pajono i soli destinati a risolvere il problema dei tempi nostri, di rimenare cioè l'Individuo al genere e ristorare civilmente il connubio dell' autorità e della libertà.

Riassumiamoci e conchiudiamo. La società moderna è democratica ne'suoi elementi e politicamente monarchica. Fra la società e il potere l'equazione compiuta essendo ancora un desiderio,l'autorità si è costituita come sistema compatto di forze, ordinato secondo il principio dell'eguaglianza.

Ora, investigare come questo sistema di forze governative